حـــول طـــرق الخصخصـــــة

رياض دهـال *

حسن الحاج **

* إقتصادي – المعهد العربي للتخطيط بالكويت

** باحـث – المعهد العربي للتخطيط بالكويت

مقدمـــــة

انطلاقاً من الاستراتيجية التي تبنتها معظم الدول النامية في الستينات والتي تمثلت في الاعتماد، بالدرجة الأولى، على القطاع العام في العملية التنموية، شهد عقد السبعينات زيادة كبيرة في عدد شركات هذا القطاع بحيث أصبحت تتواجد في كل المجالات الاقتصادية بدون استثناء. ولكن التجارب بينت أن أداء معظم هذه الشركات كان غير مرض وكفاءتها كانت متدنية. وكان من أهم أسباب هذه النتائج، عدم الالتزام بالقيود المالية المفروضة على الشركات وكذلك تعدد أهدافها ومن أبرزها أهداف اجتماعية مثل توفير الاستخدام والسلع والخدمات المدعمة. وبالتالي كانت معظم هذه الشركات تعاني من خسائر مما جعلها عبئاً على ميزانية الدولة وسبباً في إعاقة عملية التنمية الاقتصادية بدلاً عن تطويرها.

وفي ضوء الضغوط التي تعرضت لها اقتصادات عدد من الدول النامية في عقد الثمانينات والناتجة عن أزمة الديون والتي أعقبها انخفاض كبير في التمويل الخارجي، ومن أجل التخفيض من الاختلالات على المستوى الاقتصادي الكلي، اضطرت هذه الدول الى تطبيق برامج تصحيح هيكلي أدت الى تغيير السياسات الاقتصادية المتبعة. وأصبحت هذه الدول، بالتالي، تطبق سياسات مالية انكماشية تتمثل في التخفيض من النفقات والزيادة في الايرادات. وفي هذا الاطار برزت الخصخصة بالنسبة لهذه الدول. والخصخصة تعني أساساً تحويل الأصول من القطاع العام الى القطاع الخاص. إذن فالهدف الرئيسي للخصخصة بالنسبة للدول التي تواجه إختلالات اقتصادية كلية هو تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة إضافة الى تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال اعتماد أكبر على القطاع الخاص في عملية التنمية. ولكن على المستوى القطري، قد يختلف ترتيب الأولويات بالنسبة لأهداف الخصخصة. ففيما يخص دول أوروبا الشرقية مثلاً، قد تكون الخصخصة وسيلة للانتقال من اقتصاد مخطط مركزياً الى اقتصاد السوق بينما كانت الخصخصة بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية وسيلة لتثبيت اقتصاداتها وتخفيض ديونها الخارجية [1]. كما تهدف دول

أخرى مثل بريطانيا وفرنسا، من خلال الخصخصة، الى توسيع قاعدة الملكية و/أو انسحاب الدولة من بعض النشاطات الاقتصادية.

إن الافتراض الرئيسي الذي تبنى عليه الخصخصة هو أن تحويل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص سيؤدي الى تحسن أداء الشركات ورفع كفاءتها، مما يعني افتراض أن القطاع الخاص يتميز بكفاءة أكبر من القطاع العام. ولكن النقاش مايزال قائماً في الأدبيات حول هذا الموضوع. فهناك من يعتقد أن حقوق الملكية غير محايدة وأنها تؤثر فعلاً على مستوى كفاءة الشركات [2]. بينما يرى آخرون أن الملكية تؤثر على الكفاءة ولكن المنافسة والاطار التنظيمي هما أهم من الملكية في التأثير على الكفاءة الاقتصادية [3].

للخصخصة طرق مختلفة ولكل منها مزاياها وعيوبها. ويعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة. ويتوقف هذا الاختيار بدوره على عدد من العناصر من أهمها: أهداف الخصخصة وحجم الشركات التي ستتم خصخصتها ومدى تطور الأسواق المالية وخصائص المشترين والمستثمرين. ويمكن تصنيف طرق الخصخصة الى نوعين رئيسيين وهما: الطرق التي تنهي ملكية الدولة وتؤدي الى تحويل الأصول الى القطاع الخاص وتلك التي لا تنهي هذه الملكية.

تهدف هذه الورقة الى مراجعة أهم طرق الخصخصة وتحليلها من خلال ابراز مزاياها وعيوبها في ضوء تجارب الدول النامية ومن بينها الدول العربية، مع التركيز على الطرق التي تنهي ملكية الدولة. تنقسم هذه الورقة الى ستة أقسام، يتطرق القسم الأول الى عدد من القضايا المرتبطة بطرق الخصخصة. ويتطرق القسم الثاني الى أهم طريقة للخصخصة التي لا تنهي ملكية الدولة وهي خصخصة الادارة (مع العلم أن هناك طرقاً أخرى تحت هذا التصنيف مثل التعاقد والمشروعات المشتركة). وقد تم إدراج هذه الطريقة على الرغم من أنها لا تتضمن تحويل الملكية نظراً لأنها قد تعتبر مرحلة إنتقالية نحو هذا الهدف. وتتعرض الأقسام الأربعة التالية من الورقة الى أهم الطرق التي تنهي ملكية الدولة وهي البيع المباشر، بيع الأسهم

في الأسـواق الماليـة، الـبيع للعامـلين والادارة وكذلـك نظـام القسـائم (الكوبونـات) . أمـا طـريقة التصـفية والـتي تعـني تصـفية شـركة تابعـة للقطاع العـام وبيـع أصـولها بـدلاً عـن بيعهـا كمشـروع مستمر، فقد تنطبق عليها الاجراءات التي تخص البيع المباشر للمستثمرين.

أولاً: قضايا في طرق الخصخصة

عندما تتبنى الدول الخصخصة، عادة ما ترغب في تحقيق عدد من الأهداف والتي من أهمها:

- تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق والمنافسة.
- تخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة، وبالتالي تتمكن الدولة من توفير موارد مالية لتمويل أنشطة أخرى.
- توسيع حجم القطاع الخاص والاعتماد عليه أكثر في عملية النمو والتنمية.
- تطوير الأسواق المالية المحلية.
- توسيع قاعدة الملكية.

قد يحصل، في بعض الحالات، تضارب بين هذه الأهداف وإذا حاولت الدولة تحقيقها جميعاً فقد يؤدي ذلك الى فشل العملية. فإذا أرادت الدولة مثلاً تحسين أداء الشركة ورفع كفاءتها فقد تحتاج الى بيع نسبة كبيرة منها إلى مستثمر إستراتيجي محلي كان أو أجنبي. وإذا كانت الدولة، في نفس الوقت، تهدف الى توسيع قاعدة الملكية فإنها تحتاج الى توزيع أسهم الشركة على أكبر عدد ممكن من المشترين. إذن فمن المهم جداً إختيار طرق الخصخصة بحيث تتناسب مع الأهداف ولا تسبب أي نوع من التضارب بين هذه الأهداف.

يجب على الدولة أن تميز بين مختلف القطاعات وأحجام الشركات أثناء إعداد برنامج الخصخصة. وبالنسبة لنوع الشركات التي يمكن خصخصتها عند بداية العملية، لا توجد هناك إستراتيجية واحدة تتبع في كل الظروف. فقد بدأت بعض دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا،

وحتى بريطانيا، بخصخصة الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم العاملة في الأسواق التنافسية. ولن يحتاج بيع هذه الشركات إلى إعادة هيكلة مسبقة كما أنه ساعد في الإعداد لبيع الشركات الكبيرة. وقد بينت تجربة دول أمريكا اللاتينية أنه من الممكن بيع الشركات الصغيرة في القطاع الصناعي في بداية عملية الخصخصة بسرعة وبدون صعوبات كبيرة، بينما قد يكون بيع الشركات الاحتكارية الكبيرة والبنوك والمرافق العامة معقداً ويتطلب وجود إطار قانوني واضح ومتكامل [4]. وقد تختار دول أخرى البدء بخصخصة الشركات الكبيرة من أجل إعطاء مصداقية للعملية وإظهار جدية الدولة وإلتزامها بتنفيذ البرنامج [5] .

تعتبر الشفافية من أهم عناصر نجاح عملية الخصخصة لأنها تعطيها مصداقية أكبر وبالتالي تولد الثقة لدى كل الأطراف المعنية، أي مختلف الكتل السياسية، وإدارة الشركات وعمالها، والمستهلكين والمستثمرين. لذا فإن من الضروري أن تتميز طرق الخصخصة بالشفافية لأن أي شك حول عمليات البيع قد يسبب معارضة قوية ويؤدي الى فشل البرنامج بأكمله.

ثانياً: خصخصة الادارة

تهدف خصخصة الادارة الى رفع كفاءة شركات القطاع العام من خلال تحسين إدارتها بإدخال تقنيات إدارة شركات القطاع الخاص. ويمكن لخصخصة الإدارة بأشكالها المختلفة، أي عقد الادارة والتأجير والامتياز، أن تمثل غاية في حد ذاتها أو مرحلة إنتقالية في طريق انهاء ملكية الدولة.

أ. عقد الادارة

عقد الادارة هو إتفاق تتعاقد من خلاله مؤسسة عمومية مع شركة خاصة لإدارة هذه المؤسسة. ففي هذه الحالة، تتحول فقط حقوق التشغيل الى الشركة الخاصة وليس حقوق الملكية. وتحصل الشركة الخاصة على رسوم مقابل خدماتها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بأرباح الشركة أو بأدائها. كما تبقى المؤسسة العمومية مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار. وتستخدم هذه الطريقة خاصة في حالات تريد فيها الحكومة تنشيط شركات خاسرة وذلك بإدخال طرق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذه الشركات وأسعارها حين تعرض للبيع. وقد بينت تجربة كثير من الدول نجاح عقود الادارة في عدد من القطاعات. ففي لبنان مثلاً، طبقت طريقة عقود الادارة في ثلاثة مشروعات هي: جمع النفايات وتشغيل وإدارة محرق النفايات ومصنع معالجة النفايات [6]. وفي غينيا بيساو استخدمت هذه الطريقة في قطاع الكهرباء في عام 1986 عندما طلبت الدولة مساعدة فنية من فرنسا لتطوير هذا القطاع، وأخيراً تعاقدت مع هيئة الكهرباء الفرنسية لادارة هذا القطاع، وجددت التعاقد عام 1991. وكانت النتيجة زيادة في الطاقة الكهربائية وتحسن في أداء التشغيل والكفاءة المالية [7].

والميزة الرئيسية لعقد الادارة، من وجهة نظر الدولة، أنه يسمح لها بالاحتفاظ بملكية الشركة. كما أنه يمكّنها من حل مشكلة القصور الاداري وذلك بالحصول على أحسن الخبرات الادارية وفي الوقت نفسه التحكم في نطاق واستخدام هذه الخبرات من خلال عقد الادارة [8]. ولكن لعقود الادارة عيوباً تكمن خاصة في إزدواجية الادارة الخاصة والملكية العامة. فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر حيث تتحمل الدولة أي خسائر ناجمة عن عمليات الشركة. والاتفاق الذي يضمن للإدارة رسوماً ثابتة بغض النظر عن أداء الشركة لا يعطي هذه الإدارة أية حوافز لرفع الكفاءة والحفاظ على قيمة الأصول. ويمكن معالجة هذه العيوب من خلال ربط جزء من رسوم الادارة بالأرباح أو الانتاج أو المبيعات التي تحققها الشركة وحسب طبيعة هذه الشركة.

ب. التأجير

التأجير هو عقد يمنح من خلاله مالك الأصول (القطاع العام) شركة خاصة حق استخدام هذه الأصول والاحتفاظ بالأرباح لفترة متفق عليها مقابل دفع إيجار. وعلى العكس من طريقة عقد الادارة، تتحمل الشركة الخاصة المخاطر التجارية مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. ولكن الدولة تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وعادة ما تكون فترة التأجير بين 6 و 10 سنوات. وقد استخدمت هذه الطريقة كثيراً في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات مثل: المياه والنقل البري والمناجم حيث واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين (9) . ففي تايلاند، طبقت عقود الايجار في قطاع سكك الحديد في عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب. ومع عام 1990 كانت التجربة قد نجحت حيث جذبت الخطوط المؤجرة عدداً كبيراً من الركاب وأصبحت هذه الخطوط تدر أرباحاً كبيرة (10) . وفي كوت ديفوار تدهور قطاع الكهرباء خلال الثمانينات. وبحلول عام 1990 قامت الحكومة بإصلاحات رئسية في هذا القطاع حيث تعاقدت بإيجارة لشركتين فرنسيتين ومستثمرين محليين. وخلال الثمانية عشر أشهر الأولى من فترة عقد الايجار تحسنت ايرادات قطاع الكهرباء كما تحسنت الصيانة بفضل ادخال تقنيات حديثة في التشغيل مما أدى الى زيادة الطاقة الكهربائية وتطوير الخدمة (11) .

ومن بين المزايا التي يقدمها التأجير للدولة، نذكر توفير نفقات التشغيل بدون التخلي عن ملكية الشركة، وكذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق، علاوة على وقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى. كما يسمح التأجير بجذب مهارات تقنية وإدارية متطورة مما يساهم في إستخدام أصول الشركة بدرجة أكبر من الكفاءة. ولكن المشكلة الرئيسية المرتبطة بالتأجير هي أنه طالما لا يحصل تحويل ملكية الأصول، فليس لدى الشركة الخاصة

المتعاقدة مع الدولة أية حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائد مناسب على استثماراتها خلال فترة التأجير.

ج. الامتياز

عندما تمنح الدولة امتيازاً فإنها تحول حقوق التشغيل والتطوير الى الجهة المستفيدة، أي الشركة الخاصة. وقد يتضمن عقد الامتياز كل مواصفات التأجير بالاضافة الى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي تقع على عاتق صاحب الامتياز. وترجع الأصول الى القطاع العام عند نهاية فترة الامتياز التي عادة ما تتراوح بين 15 و 30 سنة وذلك حسب الحياة الافتراضية للاستثمارات. وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بشكل يضمن له تغطية نفقات التشغيل وخدمة الديون وإستهلاك إستثماراته. وقد استخدمت هذه الطريقة بنجاح في بعض الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال سكك الحديد[12] . وعلى المستوى الدولي، مثلت عقود الامتياز في مشاريع البنية التحتية حوالي 80% من إجمالي عقود الامتياز في الفترة مابين 1988 و 1993 [13] .

وتكمن الميزة الرئيسية لهذه الطريقة في أن صاحب الامتياز يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات مما يخفف من الأعباء المالية على الدولة. ولكن، ولنفس السبب، تواجه كثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظراً للحجم الكبير للاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود. وثمة نوع خاص من الامتيازات وهو ما يعرف بامتياز "بناء– تشغيل – تحويل"، ويستعمل لتطوير مشروعات جديدة في البنية التحتية من قبل القطاع الخاص. والفكرة الأساسية في هذا الامتياز هي قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع جديد في البنية التحتية (الاتصالات، الكهرباء، المياه والري، والنقل) لفترة محددة (فترة الامتياز) ترجع، عند نهايتها، الأصول الى ملكية الدولة. كما تقوم الدولة كذلك بتنظيم ومراقبة العملية. وتوجد أشكال مختلفة لهذا الامتياز ومن ضمنها امتياز "بناء – تملك – تشغيل" و امتياز "بناء – تحويل – تشغيل". ويتوقف اختيار الشكل المناسب على

اعتبارات خاصة بكل مشروع مثل فترة الامتياز ونوعية المستثمرين (محليين، أجانب، مؤسسات مالية، . . .) ودرجة المخاطرة في المشروع.

بصفة عامة، لضمان نجاح طريقة خصخصة الادارة بمختلف أشكالها، يجب على العقود أن تحدد، بكل وضوح، نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الدولة وكذلك صلاحيات الطرفين خلال فترة التعاقد. وبالتالي يجب على الدولة أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة وتكتفي بمحاسبة المتعاقد وفقاً لشروط العقد.

ثالثاً: البيع المباشر

تعتبر طريقة البيع المباشر أكثر الطرق استخداماً في عمليات الخصخصة على المستوى الدولي، حيث مثلت 80% من كل المعاملات التي تمت بين 1988 و 1993 وما يعادل 58% من إجمالي الايرادات [14]. كما مثلت هذه الطريقة 86% من إجمالي المعاملات في سنة 1994 [15]. وقد تأخذ طريقة البيع المباشر أشكالاً مختلفة. فهناك البيع المباشر من خلال طلب عروض أو مزاد علني أو لمستثمر استراتيجي، مما يعني أن العنصر المشترك لمختلف أشكال البيع المباشر هو عدم وجود وسطاء بين الدولة والمشتري.

تمكّن طريقة طلب عروض الدولة من المقارنة بين مختلف العروض واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر. كما أنها تتميز بالشفافية حيث أن آليتها واضحة وتقديم العروض مفتوح لكل المستثمرين الذين يرغبون في المنافسة على شراء الشركة والذين يستوفون الشروط المحددة من قبل الدولة. ولكن الانتقاد الرئيسي الموجه الى هذه الطريقة هو أنها بطيئة، حيث قد تتطلب كل عملية فترة زمنية ليست بالقصيرة، كما أنها تتطلب نفقات إدارية مرتفعة. وقد استخدمت هذه الطريقة في عدد من دول أوروبا الشرقية لخصخصة المحلات والمطاعم، كما استخدمت في بعض الأقطار العربية، مثل المغرب، لخصخصة عدد من الفنادق.

تتميز طريقة المزاد العلني بدرجة كبيرة من الشفافية، كما أنها تمكّن الدولة من تعظيم ايرادات الخصخصة علاوة على أنها سريعة وغير معقدة. ولكن عيبها الرئيسي هو أنها لا تسمح للدولة من فرض شروط محددة للبيع. ولكي تضمن الدولة نجاح عملية بيع شركة من خلال المزاد العلني يجب أن تقوم بالترتيبات اللازمة للتأكد من وجود عدد كاف من المتنافسين في المزاد ومن عدم التواطؤ بين بعضهم. ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة، مثلاً، تميزت عملية خصخصة المؤسسات الصغيرة من خلال المزاد العلني بالكفاءة والسرعة حيث نفذ كل البرنامج في فترة لم تتعدى سنتين وحصلت الدولة على إيرادات وصلت إلى حوالي 1.6 مليار دولار [16] .

عندما يتطلب وضع الشركة إدخال تكنولوجيا متطورة لتحسين أدائها ورفع كفاءتها، تختار الدولة مستثمراً إستراتيجياً يتميز بخبرة عالية في هذه الصناعة وإمكانات واسعة. وتتم عملية البيع من خلال التفاوض مما يسمح للدولة من وضع شروط محددة على المستثمر. ولكن عملية البيع المباشر لمستثمر إستراتيجي من خلال التفاوض ليست بسيطة، وقد تواجه فيها الدول، النامية خاصة، عدداً من الصعوبات:

1. نظراً لحجم بعض الشركات المعروضة للخصخصة قد يكون المستثمرون المحليون غير قادرين على جمع رأس المال المطلوب. وفي هذه الحالة، يكون لدى الدولة خياران [17] : إما بيع الشركة لمستثمرين أجانب قادرين على شرائها، أو - إذا كان الخيار الأول غير وارد بسبب وجود معارضة لمبدأ البيع للأجانب - بيع الشركة بالأقساط على أساس أرباحها المستقبلية. وقد استخدمت أشكال مختلفة لهذا الخيار في أستونيا والمجر وبولندا.

2. يمكن لعملية الخصخصة، وتوزيع الملكية الناتج عنها، أن تبدو غير عادلة، ذلك لأنها لا تتميز بأي نوع من الشفافية، وكذلك لأنها لا تمكّن المواطنين من المشاركة فيها.

3. قد تكون هذه الطريقة بطيئة ومكلفة نظراً لأنها تتطلب التفاوض على بيع كل شركة على حده كما تتطلب مراقبة المستثمرين للتأكد من أنهم أوفوا بوعودهم وإلتزاماتهم التي تنص عليها عقود البيع.

4. قد تتعقد العملية بسبب صعوبة تقييم الشركات المعروضة للبيع. وظهرت هذه المشكلة خاصة في دول أوروبا الشرقية حيث أن المقاييس المحاسبية المستخدمة لم تعكس القيمة الحقيقية للشركات.

وفي الدول العربية، قامت المغرب بإستخدام ثلاثة طرق لخصخصة الفنادق حتى نهاية سبتمبر 1996 (جدول رقم 1). تم بيع حوالي 44% من الفنادق المخطط بيعها عن طريق العروض، وكان النصيب النسبي من إجمالي إيرادات بيع الفنادق بهذه الطريقة حوالي 26%، بينما النصيب النسبي من جملة الإيرادات بطريقة العروض التي يتبعها تفاوض وصلت الى 44% ، وسجلت طريقة التفاوض المباشر نصيباً قدره 30% من جملة الإيرادات [18].

جدول رقم (1): الفنادق المباعة في المغرب حتى سبتمبر 1996

طريقة الخصخصة	عدد الفنادق	النسبة المئوية (%)	نسبة البيع (%)	الايرادات من عملية البيع (مليون درهم مغربي)	النصيب النسبي لكل طريقة من إجمالي الايرادات (%)
1) العروض	8	44	100	153.78	26
2) العروض التي يتبعها تفاوض	5	28	100	265.30	44
3) التفاوض المباشر	5	28	100	179.00	30
المجموع	**18**	**100**		**598.08**	**100**

المصدر: الجدول تم حسابه من دراسة El Ftouh (1997)

أما في الكويت فقد عرضت الدولة للبيع 40 مليون سهم من الأسهم المملوكة لها في الشركة الكويتية لبناء وإصلاح السفن والتي تمثل حوالي 30% من إجمالي الأسهم المصدرة للشركة. وتم ذلك عن طريق المزاد العلني في سوق الأوراق المالية بسعر إبتدائي قدره 206 فلس للسهم الواحد على شكل أربع شرائح وكل شريحة عشرة ملايين سهم وذلك ضمن تنفيذ

برنامج الخصخصة الذي من بين أهدافه إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد ممكن من المستثمرين المحليين للمشاركة بغية تحسين السعر وبالتالي زيادة إيرادات الدولة [19]. أما الأردن التي تعتبر من أوائل الدول التي تخوض تجربة الشريك الاستراتيجي، فقد طرحت في النصف الثاني من عام 1996 حوالي 20% من أسهم الدولة البالغة 49.5% من رأس مال شركة مصانع الأسمنت الأردنية للبيع. واستهدفت شركات عالمية متخصصة في صناعة الأسمنت من أجل الحصول على شريك استراتيجي للشركة لتطويرها فنياً، ولكي يساعدها في تحسين النوعية والكفاءة الانتاجية، وفتح أسواق جديدة [20].

رابعاً: بيع الأسهم في الأسواق المالية

عادة ما تستخدم هذه الطريقة لبيع الشركات التي تتمتع بوضعية مالية جيدة وذات حجم كبير. ومن خلال هذه الطريقة، تعرض أسهم الشركة للبيع للجمهور عادة بسعر ثابت. وقد تعرض هذه الأسهم لأول مرة في السوق كما تم في مصر أو تونس أو المغرب. ففي تجربة مصر طرحت لأول مرة أسهم حوالي 10% من أصل 314 شركة في عام 1992 وذلك بغية دراستها كتجربة وإمكانية التوسع فيها في حالة نجاحها. وهو ما حدث بالفعل عندما أثبتت هذه التجربة فاعليتها والاقبال على شراء هذه الشريحة الصغيرة مما أدى الحكومة الى التوسع في طرح بقية الشركات بعد دراسة أوضاعها طوال الفترة الماضية. وقد شجع القانون المصري صغار المستثمرين على شراء الأسهم بهدف توسيع قاعدة الملكية لتشمل أكبر عدد من المواطنين. فقد توخت الحكومة المصرية الحرص على عملية تحويل الملكية بحيث تتم تدريجياً وأمنّت ضمانات كثيرة أهمها منع الاحتكارات. كما وضعت ضمانات للعمالة الموجودة في هذه الشركات المخصخصة حيث خصص 10% من أسهم كل شركة للعاملين بها وبالتالي تم تحويل العاملين الى ملاك. فبعد النجاح الذي حققته التجربة طرحت الحكومة المصرية في سوق الأوراق المالية عام 1996 أسهم 15 شركة صناعية وغذائية وهندسية ونقلت ملكيتها بالكامل إلى المستثمرين المصريين والعرب والأجانب. وكانت شروط تملك هذه الشركات زيادة نشاطها بالسوق واستمرار نوعية وطبيعة النشاط وتخصيص حصة من الانتاج للتصدير إلى

الأسواق الخارجية، وعدم المساس بحقوق العاملين دون الرجوع الى الدولة. وقد تم اختيار هذه الشركات على أساس أنها تعمل في أنشطة مماثلة للقطاع الخاص ولا يمس انتاجها الأمن القومي الاستراتيجي وأنها من المتوقع أن توفر حوالي 15 ألف فرصة عمل جديدة [21].

وقد تبيع الدولة حصتها من أسهم شركات متداولة كما هو الحال في برنامج الخصخصة الذي تطبقه الكويت منذ عام 1994 . وتعتبر الكويت من أبرز الدول العربية في عملية خصخصة أسهم القطاع العام في بعض الشركات عن طريق أسواق الأوراق المالية. وبيعت هذه الأسهم وفقاً لظروف السوق وإقبال المستثمرين، حيث تمثلت أهداف برنامج الخصخصة في توسيع قاعدة الملكية وبالتالي تنمية وتنشيط سوق الأوراق المالية. وأتاح البرنامج فرصاً استثمارية محلية للمواطنين بلغت قيمتها 1.65 مليار دولار تمثلت في قيمة الأسهم الحكومية التي تم بيعها حتى أواخر 1996 ، منها حوالي 198 مليون دولار قيمة أسهم الدولة التي بيعت عن طريق سوق الأوراق المالية مباشرة والباقي عن طريق عمليات المزاد والاكتتاب العام [22].

وتتميز هذه الطريقة بدرجة عالية من الشفافية حيث يتم الترويج لعملية البيع كما يتم الكشف عن القوائم المالية للشركة تماشياً مع شروط البيع من خلال الأسواق المالية. ويمكن للدولة أن تبيع أسهم الشركة التي تملكها في السوق مباشرة من خلال الاكتتاب العام أو من خلال متعهد إصدار مما قد يخفض من المخاطر على الدولة ولكنه مكلف. كما يمكن للدولة طرح الأسهم في السوق المحلية أو في الأسواق العالمية.

إن الميزة الرئيسية لطريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية هي توسيع قاعدة الملكية خاصة عندما تضع الدولة قيوداً على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها . ففي الكويت مثلا، تعطي الهيئة العامة للاستثمار – وهي الجهة الحكومية المشرفة على عملية الخصخصة – الأفضلية في الاكتتاب للمستثمرين الصغار مما يسهم في توسيع قاعدة الملكية. كما

تسهم طريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية في تطوير الأسواق المالية المحلية كما هو الحال في عدد من الأقطار العربية وبعض دول أمريكا اللاتينية [23] .

تعتبر طريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية المحلية والدولية ثاني أهم طريقة للخصخة، حيث مثلت 12% من إجمالي عمليات الخصخصة بين 1988 و 1993 وحوالي 39% من إجمالي إيراداتها [24] . وقد تدل هذه الأرقام على القيمة المرتفعة لمتوسط عملية الخصخصة من خلال الأسواق المالية.

إن نجاح عملية بيع الأسهم في الأسواق المالية يتوقف على حجم السوق بالنسبة لحجم عملية طرح أسهم شركة. إذا كان حجم السوق صغيراً، فإنه سيؤثر على سعر السهم. وفي هذه الحالة، يمكن طرح أسهم الشركة على دفعات حتى يتمكن السوق من استيعابها[25] . وهذا ما يقوم به عدد من الدول النامية التي لا تتمتع بأسواق مالية ذات رأسمالية عالية ومن بينها بعض الدول العربية مثل مصر.

خامساً: البيع للعاملين والادارة

يعتبر البيع للعاملين والادارة خصخصة داخلية حيث يحصل العاملون والادارة على كل الشركة أو على نسبة معينة منها. وتتمتع هذه الطريقة بعدد من المزايا. أولاً، هناك دعم سياسي وشعبي حيث لا تحتاج الحكومة إلى الدخول في مفاوضات مع المشترين لكي تحصل على ضمانات حول مستقبل العمالة وتترك هذه القضية للعاملين والادارة. ثانياً، تعتبر هذه الطريقة مناسبة لتحويل ملكية الشركات التي يصعب بيعها بأي من الطرق الأخرى. ثالثاً، تمثل هذه الطريقة حافزاً كبيراً لرفع الانتاجية وتخفيض التكاليف لأنها توحّد بين مصالح العاملين والادارة. رابعاً، تعتبر هذه الطريقة أداة فعالة لتوسيع قاعدة الملكية. وقد استعملت هذه الطريقة في عدد من دول أوروبا الشرقية وفي تشيلي وحتى في بريطانيا.

مقابل المزايا المذكورة أعلاه، هناك عدد من العوائق والعيوب لطريقة البيع للعاملين والادارة. فإذا طبقت هذه الطريقة لخصخصة عدد من الشركات بدون التفرقة بين الشركات الناجحة وتلك التي تعاني من اختلالات هيكلية ومالية، فانها تصبح غير عادلة وغير متوازنة حيث سيستفيد المعنيون من الشركات الناجحة بدرجة كبيرة بينما الآخرون سيستمرون في المعاناة من المشاكل نفسها . كذلك فإن إعطاء الأفضلية للعاملين والادارة قد يلغي المنافسة في الخصخصة نظراً لأن المستثمرين الخارجيين مبعدون من العملية. وقد يترتب على ذلك سوء تسعير الشركة مما يسبب خسائر للدولة.

ومن بين السلبيات الأخرى المحتملة نتيجة للبيع للعاملين و الادارة، عدم تحسن أداء الشركة ورفع كفاءتها بعد تحويل الملكية، لأنه عادة ما يكون العاملون غير قادرين مالياً على إدخال تكنولوجيات حديثة في عملية الانتاج أو مهارات عالية في إدارة الشركة. لهذا السبب، فقد تركزت معظم عمليات الخصخصة، من خلال البيع للعاملين والإدارة، على الشركات صغيرة الحجم التي تعتمد أساساً على عنصر العمل في العملية الانتاجية [26] .

استعملت هذه الطريقة في تشيلي خلال الثمانينات بغرض توسيع قاعدة الملكية. وقد ساهم حوالي 35% من قوة العمل في القطاع العام في عملية الشراء [27] . وقامت الحكومة بإعطاء الأولوية للعاملين عند عرض أسهم الشركات للبيع. ولكنها وضعت قيوداً تشريعية عند البيع للعاملين، بحيث يكون غير مسموح للأفراد أو أية مجموعة منظمة من العاملين حيازة أكثر من 20% من أسهم الشركة المراد بيعها [28] . وكنوع من التشجيع أصبح من حق العاملين إستخدام موارد معاشاتهم في شراء أسهم الشركات. وتستخدم موارد المعاشات كضمان للاقتراض من الهيئة الحكومية المشرفة على عمليات الخصخصة وبسعر فائدة أقل من السعر السائد في السوق. ويمكن للعاملين إعادة بيع أسهمهم مرة أخرى للهيئة اذا شعروا بأن العائد على الاستثمار في هذه الأسهم غير مناسب، وتكون الهيئة ملزمة بالشراء.

في بريطانيا قامت الدولة بخصخصة الشركة الوطنية للحافلات وشركات بناء السفن بعد أن طورت نظاماً يمكن وضعه جامعاً بين السعر المحدد والمزاد [29] . فعرضت جزءً من الأسهم في شكل حصص على العاملين وصغار المستثمرين بأسعار محددة. وتم اختيار السعر بحيث يكون جذاباً، وذلك بهدف تشجيع رأسمالية شعبية. وكانت المشكلة هنا هو أن يبيع صغار الملاك أسهمهم لقاء ربح فور أن تفتح السوق أبوابها . ولإغرائهم بالاحتفاظ بالأسهم تقرر أن يحصل المالك الأصلي بعد عدة سنوات (خمس سنوات في العادة)، إذا كان لا يزال يحتفظ بالأسهم الأصلية، على أسهم مجانية كمكافأة (سهم مقابل كل عشرة) . ثم قامت الدولة بطرح بقية الأسهم في المزاد العلني أمام كبار المستثمرين.

سادساً: نظام القسائم (الكوبونات)

إن عملية الخصخصة من خلال نظام الكوبونات مبنية على أساس تحويل سريع لنسبة كبيرة من أصول القطاع العام الى مجموعة واسعة من المواطنين. وتتطلب العملية تجميع الشركات التي ستتم خصخصتها بدلاً عن خصخصة كل منها على حده. وتأخذ هذه الكوبونات شكل شهادات يمكن لأصحابها تحويلها الى أسهم في شركات القطاع العام من خلال مزاد علني. وقد استعملت هذه الطريقة بنسبة كبيرة في دول أوروبا الوسطى والشرقية منذ بداية التسعينات. ففي تشيكوسلوفاكيا السابقة مثلاً، نتج عن المرحلة الأولى للخصخصة من خلال نظام الكوبونات في عام 1992 بيع 1491 منشأة صغيرة [30] ، وعند نهاية المرحلة الثانية في أوائل 1995 تم خصخصة 80% من أصول المنشآت الكبيرة [31] .

وتبدأ آلية هذه الطريقة بنشر قائمة عن مجموعة الشركات المراد خصخصتها ومعلومات عن أدائها المالي بما في ذلك قيمتها الدفترية وعدد العمالة في كل شركة وديونها العامة. ويحق لكل مواطن فوق السن القانوني الحصول على الكوبونات التي تسمح له بالدخول في المزايدة على أسهم المشروعات التي ستتحول الى القطاع الخاص. وتقدم الدولة هذه الكوبونات إما مجاناً أو غالباً بدفع رسوم رمزية لتغطية التكاليف الادارية الخاصة بإدارة البرنامج. ويمكن للمواطن

حامل الكوبون إما تحويله الى أسهم الشركة مباشرة من خلال المزاد أو استثماره في أحد صناديق الاستثمار للخصخصة التي ظهرت بصورة مستقلة في عملية الخصخصة خاصة في دول أوروبا الوسطى والشرقية. ففي بعض الدول، مثل روسيا وجمهورية التشيك وسلوفاكيا، يمكن لأصحاب الكوبونات إستعمالها لشراء أسهم الشركات التي تتم خصخصتها . بينما في دول أخرى، مثل بولندا، تستعمل الكوبونات لشراء شهادات تصدرها صناديق الاستثمار بدلاً عن شراء الأسهم مباشرة [32] .

إن الهدف الرئيسي لطريقة الكوبونات هو إنشاء قاعدة لاقتصاد السوق وذلك من خلال خصخصة شركات القطاع العام بأكبر سرعة ممكنة. كما أن هناك أهدافاً أخرى لهذه الطريقة ومن أهمها ماهو [33] :

- سياسي: إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في عملية التحول الى اقتصاد السوق.
- اجتماعي: توزيع الأصول على أكبر عدد ممكن من المواطنين.
- إقتصادي: تعزيز قوى السوق ومناخ المنافسة في الاقتصاد .

من أبرز مزايا هذه الطريقة أنها تعالج المشكلة الجوهرية التي تواجهها الدولة عند بيع شركات القطاع العام وهي نقص رأس المال المحلي حيث توفر كوبونات للمواطنين لاستعمالها في شراء الشركات. ويتم كذلك بهذه الطريقة التغلب على مشكلة كيفية تقدير أصول المشروعات – وهي من أكبر العوائق التي تواجه الخصخصة في إقتصادات مثل تلك التي تمر بمرحلة الانتقال – من خلال نظام المزادات. كما أن هذه الطريقة تتميز بالعدالة حيث يحق لكل المواطنين الحصول على كوبونات وبالتالي لا تقتصر عملية البيع على عدد محدود من المستثمرين.

ولكن المشكلة الرئيسية مع نظام الكوبونات هي أنه لا يؤدي في حد ذاته الى تحسين الكفاءة الاقتصادية حيث أن توزيع الملكية على عدد كبير من المستثمرين قد لا يوفر الظروف

المناسبة لتحسين أداء الشركة، خاصة عندما يوجد نقص في رأس المال لتطويرها ونقص في المهارات لتسييرها في إطار اقتصاد السوق.

صورة إجمالية

ونظراً لاستحالة بناء جدول متعدد الأبعاد يحتوي على الأهداف و كل العناصر الأخرى المحددة لطرق الخصخصة، فإننا نجد أن من المفيد عرض جدول استخلاصي يوضح فقط مدى تلاؤم الطرق مع الأهداف والتي تعتبر أهم عنصر في اختيار طرق الخصخصة (جدول رقم 2) . ولم يدرج الجدول إلا بعض هذه الأهداف نظراً لأن تخفيض الأعباء المالية للدولة وتوسيع حجم القطاع الخاص نتيجة حتمية للخصخصة (بإستثناء خصخصة الادارة التي لا تؤدي الى تحقيق الهدف الثاني) .

جدول رقم (2): طرق الخصخصة وملائمتها لبعض الأهداف

	الأهداف / الطرق	تحسين الكفاءة	تطوير الأسواق المالية	توسيع قاعدة الملكية
1)	**خصخصة الادارة**	• ادخال معايير وطرق الادارة الحديثة • تنشيط الشركات الخاسرة • يستفيد العاملين من المهارات التقنية والادارية المتعاقدة	———	———
2)	**البيع المباشر**	• ادخال تكنولوجيا متطورة • ادخال طرق الادارة الحديثة	• امكـان ادراج الشـركة المـباعة في سـوق الأوراق المالية	• من خلال ادراج الشركة في سوق الأوراق المالية
3)	**بيع الأسهم في الأسواق المالية**	• مسؤولية الادارة أمام المساهمين • بروز الكفاءة من خلال سعر السهم	• إتاحة فرص الاستثمار للمواطنين والأجانب	• تشـجيع صـغار المسـتثمرين عـلى شـراء الأسهم
4)	**البيع للعاملين والادارة**	• حافز لرفع الانتاجية • مساهمة العاملين في الادارة	———	• يمنح العاملون الأولوية في شراء الشركة أو جزء منها • تقديم دعم للعاملين لشراء جزء من الشركة
5)	**نظام القسائم (الكوبونات)**	———	• امكـان ادراج الشـركة في سـوق الأوراق المالية	• تحويـل الشـركة إلى مجموعـة واسـعة مـن المواطنين

الخلاصـــة

طبقت الخصخصة في عدد كبير من الدول المتقدمة والنامية. وقد أظهرت التجارب الدولية تعدد طرق الخصخصة. وكما بينت هذه الورقة بأن لكل طريقة مزاياها وعيوبها. ويتوقف اختيار أنسب طريقة على مجموعة من العناصر من أهمها: أهداف الخصخصة، حجم ومجال نشاط الشركة، وضعها المالي، مدى تطور الاطار القانوني والأسواق المالية، وخصائص المشترين والمستثمرين. وعادة ما تختار الدولة أكثر من طريقة للخصخصة نظراً للاختلاف في بعض هذه العناصر مثل أهداف الخصخصة أو حجم الشركات ووضعها المالي، وبالتالي يصعب الحكم على هذه الطرق والمقارنة بينها. بمعنى آخر، يمكن أن تكون طريقة ما أفضل الطرق في ظروف معينة ولكن لا يمكن أن تكون أفضل طريقة في كل الظروف.

المراجـــع

(1) Vivaran, Amnuay, “Privatization: Financial Choices and Opportunities”, Occasional Papers Number 31, International Center For Economic Growth, 1992.

(2) Hanke, Steve H., ed., Privatization and Development, International Center For Economic Growth, 1987.

(3) Vickers, John and George Yarrow, Privatization: An Economic Analysis, MIT Press, 1988.

(4) Edwards, Sebastian, “Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope”, The World Bank, 1995.

(5) Kikeri, Sunita, John Nellis and Mary Shirley, “Privatization: Lessons From Market Economies”, The World Bank Research Observer, Vol. 9, No. 2, 1994, pp. 241-72.

(6) علي توفيق الصادق، معبد علي الجارحي ونبيل عبدالوهاب لطيفة (محررون)، جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، الفصل الثاني "التخصيص في إطار التنمية: القضايا والمضامين"، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل، صندوق النقد العربي- معهد الدراسات الاقتصادية، أبوظبي، 1995.

(7) Kessides, Christine, "Institutional Options for the Provision of Infrastructure", World Bank Discussion Papers No. 212, 1993.

(8) Kikeri et al., 1994.

(9) Hegstad, Sven Olaf and Ian Newport, "Management Contracts: Main Features and Design Issues", World Bank Technical Paper Number 65, 1987.

(10) Kessides, 1993.

(11) Kessides, 1993.

(12) Kessides, 1993.

(13) Sader, Frank, "Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries, 1988-93", Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 5, The World Bank, 1995.

(14) Sader, 1995.

(15) The World Bank, World Debt Tables: External Finance for Developing Countries, Vol. I: Analysis and Summary Tables, 1996.

(16) United Nations Conference On Trade And Development, Comparative Experiences With Privatization: Policy Insights And Lessons Learned, 1995.

(17) Grey, Cheryl W., "In Search of Owners: Privatization And Corporate Governance In Transition Economies", The World Bank Research Observer, Vol. 11, No. 2, 1996, pp. 179-97.

(18) El Ftouh, Abdesslam, "Guide To Morocco's Privatisation Programme", Journal of Economic Cooperation Among Islamic Countries, Vol. 18, No. 1- 2, 1997, pp. 61-106.

(19) جريدة الوطن، الكويت، 1997/2/10.

(20) جريدة الوطن، الكويت، 1996/9/11.

(21) جريدة الوطن، الكويت، 1996/12/22.

(22) جريدة الوطن، الكويت، 1996/9/10.

(23) إيهاب الدسوقي، التخصيصية والاصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.

(24) Sader, 1995.

(25) علي توفيق الصادق وآخرون، 1995.

(26) United Nations Conference On Trade And Development, 1995.

(27) Nankani, Helen, “Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: Selected Country Case Studies”, Vol. II, World Bank Technical Paper Number 89, 1988.

(28) Nankani, 1988.

(29) Vuylsteke, Charles, “Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises: Methods and Implementation”, Vol. I, World Bank Technical Paper Number 88, 1988.

(30) Hyclak, Thomas J. and Arthur E. King, “The Privatization Experience in Eastern Europe”, The World Economy, Vol. 17, No. 14, July 1994, pp. 529-50.

(31) Borish, Michael S. and Michel Noel, “Private Sector Development During Transition: The Visegrad Countries”, World Bank Discussion Papers 318, 1996.

(32) United Nations Conference On Trade And Development, 1995.

(33) Lieberman, Ira W., Andrew Ewing, Michal Mejstrik, Joyita Mukherjee and Peter Fidler, “Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis”, Studies Of Economies In Transition, 16, The World Bank, 1995.

حول طرق الخصخصة

نبذة مختصرة

رياض دهال

حسن الحاج

الخصخصة هي تحويل الأصول وأعمال الخدمة العامة من القطاع العام الى القطاع الخاص. وللخصخصة العديد من الأهداف، من أهمها تحسين الكفاءة الاقتصادية من خلال الاعتماد على آليات السوق وتخفيف الأعباء المالية للدولة التي تسببها شركات القطاع العام الخاسرة وتطوير الأسواق المالية المحلية وكذلك توسيع قاعدة الملكية. ومن أهم شروط نجاح الخصخصة الالتزام السياسي بالعملية وتحديد الأهداف المرجوة منها .

أما بالنسبة للطرق التي يطبق من خلالها برنامج الخصخصة، فهناك العديد منها وحسب ما تبين تجارب الدول، عادة ما يتم اختيار أكثر من طريقة لتنفيذ برنامج الخصخصة. ومن ضمن العناصر التي تؤثر في اختيار الطريقة المستعملة هناك الأهداف المرجوة من برنامج الخصخصة، حجم الشركة التي سيتم خصخصتها، حجم القطاع العام في الاقتصاد، مدى تطور الأسواق المالية المحلية، الظروف الاقتصادية، السرعة المرغوبة في تنفيذ العملية، ومدى تأثير مختلف الجهات المعنية بالعملية.

وتنقسم الطرق المختلفة للخصخصة الى نوعين رئيسيين وهما: الطرق التي تنهي ملكية الدولة وتحول الأصول الى القطاع الخاص، والطرق التي لا تؤدي الى إنهاء هذه الملكية. وتهدف هذه الورقة الى مراجعة وتحليل طرق الخصخصة وإبراز مزاياها وعيوبها في ظروف معينة، مع التركيز على الطرق التي تنهي ملكية الدولة في المؤسسات العامة.

On the Methods of Privatization

Abstract

Riad Dahel
Hassan Elhag

The objective of this paper is to review and analyze the main methods of privatization and underline both their advantages and shortcomings in light of the main country experiences to date. The focus of the paper is on the divestiture options, that is the methods that lead to a transfer of ownership from the public to the private sector.

The paper is divided into six sections. Section one discusses some of the main issues related to the methods of privatization. Section two reviews the main non-divestiture option which is the privatization of management with its different components: management contracts, leases and concessions. The following four sections cover the main divestiture options which are: direct sale, public share offerings on stock markets, employee/management buy-outs and voucher privatization.